

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE.

X. ANNÉE. VOLUME II.

N^o 37.

MARDI, 10 AOUT 1858.

Abonnement par année (franc de port dans toute la Suisse) : 4 francs.
Prix d'insertion : 15 cent. la ligne. — Les insertions doivent être transmises franco à l'expédition
Imprimerie et expédition de RODOLPHE JENNI, à BERN.

RAPPORT

de la Majorité de la Commission du Conseil des Etats
touchant
le recours du Canton de Genève dirigé contre les
décisions du Conseil fédéral ordonnant l'expulsion
d'étrangers.

(Du 24 Juillet 1858.)

Tit.,

Ensuite de plaintes et de communications parvenues à la fin de l'année dernière et au commencement de cette année, de la part du Gouvernement français, au sujet de menées révolutionnaires mises à charge des réfugiés étrangers résidant à Genève, le Conseil fédéral se vit dans le cas d'ordonner des enquêtes sérieuses. Les premières informations prises, il arrêta, le 15 Février 1858, en alléguant des motifs plausibles ce qui suit :*

„1. Tous les réfugiés italiens et français, sur lesquels on a des indices fondés qu'ils prennent part à des réunions ou à des entreprises politiques qui ne sont pas compatibles avec les principes observés jusqu'ici par les Autorités fédérales concernant le droit d'asile, devront être éloignés du Canton de Genève, dans le sens des arrêtés antérieurs sur l'internement;

„2. Cette mesure s'applique, abstraction faite de ce qui est mentionné ci-dessus, à tous les réfugiés italiens et français qui séjournent dans le Canton de Genève sans y avoir de profession fixe ou un emploi régulier.“

* Voir Feuille fédérale de 1858, Fol. I., p. 100.

Le Conseil fédéral chargea deux Commissaires fédéraux de pourvoir à l'exécution de cette mesure avec la coopération des Autorités genevoises.

L'éloignement des réfugiés français que cela concernait eut lieu; celui des réfugiés italiens suscita des conflits.

Le Conseil d'Etat de Genève estimait que leur internement ne se justifiait point, que leur séjour dans l'intérieur de la Suisse avait, quant aux relations avec l'étranger, la même signification que leur résidence à Genève. Enfin une entente eut lieu entre les Commissaires fédéraux et la police de Genève, de sorte que le Commissariat crut que la difficulté était terminée.

Cependant les affaires prirent bientôt une autre tournure. Des entraves sérieuses furent opposées à l'exécution, car les réfugiés intéressés secondés par nombre de citoyens et d'habitants de Genève, en outre par le Conseil d'Etat lui-même, s'adressèrent à l'Assemblée fédérale demandant l'annulation du décret d'expulsion.

Le Conseil fédéral toutefois par deux décisions (des 24 Avril et 24 Mai) approuva l'expulsion telle quelle avait été arrêtée et ordonnée par les Commissaires de commun accord avec la police de Genève, rejeta le recours des étrangers dont il s'agit, et transmit un recours du Gouvernement, dont il fut saisi plus tard, aux deux Conseils législatifs, tout en persistant en attendant dans ses décisions, sans cependant ordonner des mesures exécutoires, afin d'éviter des difficultés ultérieures.

Le Gouvernement de Genève, dans le recours qui vous est soumis par ordre du Grand Conseil de Genève, demande à ce qu'il plaise à l'Assemblée fédérale :

1. Reconnaître qu'il n'existe pas contre 12 Italiens, désignés par leurs noms dans le recours, de faits de nature à compromettre la Suisse à l'intérieur et à l'extérieur, et que, par conséquent, l'art. 57 de la constitution ne saurait leur être applicable.

2. Admettre le recours du Canton de Genève contre les décisions du Conseil fédéral des 24 Avril et 24 Mai 1858, comme ayant été rendues en dehors de la compétence du Conseil fédéral, qui, en l'absence de toute loi fédérale sur la police des étrangers, ne peut, en cas d'opposition des polices cantonales, prononcer une expulsion qu'en se mettant d'accord avec celles-ci, et, en cas de dissentiment, doit porter les mesures définitives, soit devant le Tribunal fédéral, soit devant l'Assemblée fédérale.

En un mot, le Gouvernement de Genève se plaint de l'application illicite de l'art. 57 de la constitution fédérale au point de vue de la forme et du fond.

La Commission appelée à préavisier la question, la traite dans

son ensemble, vu que les deux chefs d'accusation sont en connexion intime, et que l'un des chefs ne peut sans l'autre recevoir une solution rationnelle. La Commission, pour émettre son préavis, a consulté les actes nombreux d'une date moins récente, comme aussi particulièrement le mémoire de justification du Conseil fédéral en date du 17 Juillet.

Les membres de la Commission sont unanimes pour qu'il ne soit donné aucune suite au recours, mais leurs propositions, non les considérants, ont une teneur divergente. La majorité, soit 4 membres, présentera le projet d'arrêté à la fin de ce rapport, tandis que M. le député Monighetti présentera le sien séparément.

La Commission, avant de motiver son opinion, la fera, vu la gravité de la question, précéder de quelques considérations générales. Car les deux Conseils sont nantis d'une affaire qui est en connexion avec les intérêts les plus importants de la Confédération, avec la position internationale de la Suisse, laquelle lui impose des obligations vis-à-vis d'autres Etats, tout comme elle lui attribue des droits.

L'indépendance internationale de la Confédération comprend sans aucun doute le droit de recevoir ou de tolérer, pour une durée plus ou moins longue, des citoyens et ressortissants d'autres nations, soit qu'ils aient abandonné leur patrie de leur propre chef ou qu'ils l'aient quittée forcés par les circonstances, soit qu'ils appartiennent à la classe des réfugiés ou à une autre catégorie d'émigrants. Tout comme, d'un côté, ce droit national ne saurait être contesté, il est d'un autre côté hors de doute qu'il ne peut et ne doit être revendiqué comme obligation en faveur de qui que ce soit. Les étrangers, notamment ceux dont l'existence est entravée par suite de circonstances politiques, doivent considérer le droit d'asile qui leur est accordé sur le territoire suisse comme un acte d'humanité dicté par le malheur, mais ils ne doivent pas partir de l'opinion erronée que la Confédération a l'obligation de les tolérer.

Ce raisonnement devient nécessaire pour ramener dès l'abord la plainte dans ses véritables limites, en tant qu'elle a été provoqué par les réfugiés mêmes, qui sont intéressés.

Si la Confédération maintient vis-à-vis de chaque étranger individuellement la position susindiquée, elle a, par contre, vis-à-vis des Gouvernements étrangers l'obligation de sauvegarder, eu égard à son honneur et son indépendance, le droit de libre accueil et de tolérance, quand celui-ci devrait être contesté sans motifs légitimes, et décider les conflits qui peuvent surgir. La Commission regrette infiniment, quoiqu'en dise l'Etat de Genève en ce qui concerne les mesures qu'il aurait prises à temps, que des plaintes sérieuses accompagnées de mesures de la part du Gouvernement français, aient donné lieu à l'enquête désagréable de l'hiver dernier; elle regrette

encore plus que ces plaintes aient leur origine dans des communications qui, ainsi que cela résulte des informations prises, sont exagérées tant à l'égard de la portée des faits incriminés, qu'à l'égard du nombre des étrangers intéressés. La Commission, en compulsant les actes, a trouvé que les assertions faites à ce sujet par les Commissaires au Conseil fédéral dans leur rapport final du 30 Juin, étaient exactes. Elles fournissent matière à des avertissements de diverse nature. Le Conseil fédéral n'aura pas manqué d'en tirer la leçon : que des plaintes de ce genre émanant de puissances étrangères ou de leurs représentants, ne devraient être admises qu'avec circonspection et réserve, et que la dignité nationale doit être sauvegardée lors de l'intervention de l'Autorité fédérale. Un autre avertissement résultant de tout l'historique de l'affaire est celui-ci : que la meilleure politique est celle qui, en exerçant une police prudente et circonspecte, est à même, et ce sans porter préjudice à la liberté par nous consacrée ci-dessus, de tolérer des étrangers, de prévenir les plaintes de la nature dont s'agit et qui a réellement l'intention de les prévenir. Comme toute philosophie se borne à quelques maximes, il en est de même des mesures de prudence dans des cas de ce genre. L'Etat de Genève se plaint continuellement, dans son recours, de la violation de la part de l'Autorité fédérale de ses droits cantonaux de souveraineté. La Commission s'est convaincu que le chef de la police de Genève, dans une lettre adressée par celle-ci à l'Autorité fédérale, se plaint de ce que Genève est inondée d'agents étrangers subalternes, de la mission desquels on ne s'occupera pas ici. Il ne pouvait échapper à la perspicacité des Autorités genevoises, qu'une parcelle immixtion, quant à l'origine, son but et sa forme, devait être vue d'un plus mauvais œil que l'intervention d'Autorités fédérales, qui a lieu dans l'intérêt bien entendu de tous les membres de la Confédération. La Commission estime qu'il importe à chaque Canton, à Genève comme aux autres, d'organiser sa police sur les étrangers de telle sorte qu'elle ne donne pas prise aux agents de cette classe.

La Commission, en compulsant les actes, a encore fait l'observation suivante : La police de Genève, par l'organe du chef du Département de police, membre du Conseil d'Etat, et du directeur de police, fit le 12 Février dernier, subir à l'hôtel-de-ville de Genève un interrogatoire à un ouvrier italien, nommé *Mancini*, dans le but d'obtenir de lui des révélations détaillées au sujet de certains bruits touchant des attentats contre des têtes couronnées et du but de la Société italienne. Jusqu'ici ce fait ne présente rien d'extraordinaire ; mais lorsqu'on lit dans le rapport du Consul français à Genève à l'ambassade française à Berne, que l'interrogatoire a eu lieu en présence officielle du même Consul et du Consul de S. M. le roi des Sardes, et que les personnes officielles qui ont agi dans cette cir-

constance ont été moins représentées par des magistrats de l'Etat de Genève, que par des agents de commerce étrangers, on ne peut s'empêcher de se demander: d'où provient tant de déférence pour des agents des puissances étrangères, alors qu'on fait preuve d'une susceptibilité si craintive chaque fois que dans des affaires de police il s'agit d'une mesure ordonnée par des Commissaires fédéraux ou par l'Autorité exécutive même? La Commission doit manifester quelque étonnement à cet égard. Les deux Conseils de la Confédération comprendront parfaitement que la Commission exprime ses regrets de voir les Consuls des deux puissances dans une ville suisse, puissances qui sont représentées auprès de la Confédération par un envoyé, en rapports aussi intimes en ce qui touche l'action de la police dans un Canton frontière important de la Confédération, activité qui, d'après les pièces, est dictée par le ministère à Paris. L'Etat de Genève, en présence de ces regrets, ne manquera pas d'apprécier l'importance que l'on attache de la part de la Confédération à son indépendance et de prendre plus sérieusement qu'il ne l'a fait jusqu'ici en considération l'avertissement qui indique quel est le caractère d'une véritable indépendance et à quels moyens on doit recourir pour la sauvegarder maintenant et à jamais.

Après ces considérations générales, la Commission abordera le conflit qui est soumis à la décision des deux Conseils de la Confédération. Il s'agit d'abord de résoudre la question suivante, à savoir la distinction que fait l'Etat de Genève dans son recours, comme dans la correspondance avec le Conseil fédéral qui l'a précédé, entre des réfugiés proprement dits ressortissants d'Etats étrangers, et d'autres étrangers qui, par des motifs qui n'ont aucun rapport avec des menées politiques, abandonnent leur patrie pour s'établir en Suisse, se justifie-t-elle ou non par la lettre et le sens de la constitution fédérale?

Nous citerons le texte de l'art. 57 de cette constitution :

„La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les „étrangers qui compromettent la sûreté extérieure ou intérieure de „la Suisse.“

Ce droit a été conféré à la Confédération par la constitution fédérale, vu qu'avant cela il lui avait été contesté et que cependant elle ne pouvait s'en passer. La constitution fédérale ne fait pas de distinction entre les réfugiés pour des motifs politiques ou pour d'autres causes, elle ne fait pas de distinction entre des étrangers légitimés par leurs papiers ou des étrangers non expulsés; la constitution porte simplement „étranger.“ Le texte est si clair qu'un étranger de bonne famille reconnu comme ressortissant d'un Etat étranger qui aurait des propriétés et serait établi depuis longtemps en vertu de bons papiers, mais qui compromettrait la sûreté extérieure ou intérieure de la Suisse en se mettant à la tête de complots ou en les protégeant, *pourrait*

être expulsé hors du territoire de la Confédération sans qu'une opposition formée contre cette mesure par un ou plusieurs Cantons fut admissible au point de vue du droit fédéral. La distinction de l'Etat de Genève aurait été à sa place il y a 10 à 11 ans, et elle aurait dû être faite à l'époque de la discussion de la constitution fédérale, mais pas maintenant lorsqu'il ne s'agit pas de faire une loi, mais de donner force exécutoire à la lettre d'un article de la constitution. La Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'entrer à cet égard dans une discussion sérieuse; elle termine dès-lors en exprimant son avis que cette exception de l'Etat de Genève ne peut être prise en considération.

Mais l'Etat de Genève estime en outre que les étrangers italiens qui, par l'Autorité fédérale ont été expulsés hors de son territoire, ne sont, en général, pas frappés par l'art. 57 de la constitution fédérale, parce qu'il n'existe pas de faits desquels on pourrait induire qu'ils aient compromis la sûreté extérieure ou intérieure de la Suisse. Afin d'apprécier le bien ou le mal fondé de cette autre exception, il faut rechercher le but et la portée de l'art. 57 de la constitution fédérale. La Commission ne s'occupera que des circonstances extérieures, car au cas particulier il ne peut s'agir que de celles-ci.

Si l'on interprète la lettre de l'article en se tenant collé à la grammaire, l'on pourrait se dire qu'il ne peut recevoir son application que lorsque des étrangers résidant en Suisse, par des actes provocateurs, suscitent de la part des puissances étrangères une ligue offensive à la Confédération. La Commission est loin d'admettre que les Autorités cantonales, en sanctionnant le dit article, l'aient compris dans un sens aussi restreint. La sûreté extérieure, ainsi que le fait observer, en d'autres termes, le Conseil fédéral dans sa réponse au recours de l'Etat de Genève, repose, en général, sur l'entente internationale avec les puissances étrangères, et cette entente, de son côté, repose essentiellement sur l'opinion que ces puissances se forment sur l'attitude de la Suisse en ce qui concerne les rapports internationaux. Si cette opinion se convertit en inquiétudes habituelles provoquées par des faits fictifs au réels survenus en Suisse, une tension et une irritation pernicieuses succèdent à l'entente; de là surgissent des mesures de sûreté troublant les rapports internationaux et amenant des représailles; en un mot des difficultés sérieuses naissent qui souvent ne peuvent être applanies qu'au moyen de grands sacrifices pécuniaires ou d'autres sacrifices, et si l'on ne parvient pas à y mettre un terme à temps ou d'une manière convenable, notre patrie en général, de même que les divers Cantons, se trouvent en danger.

L'on doit éviter des dangers de cette nature, et cela se peut, d'après l'opinion de la Commission, en donnant une interprétation juste aux mots „*sûreté extérieure de la Suisse*“ renfermés dans l'ar-

ticle 57 de la constitution fédérale. Le simple séjour d'étrangers en Suisse ne compromet pas cette sûreté, aussi peu que le simple séjour de réfugiés, quand même ils seraient en nombre. Mais, si ces étrangers, qu'ils soient réfugiés ou non, prennent une attitude qui confirme de jour en jour les craintes des Etats voisins, que l'on trame des conspirations, attitude qui, dans un moment de crise décisive, pourrait se transformer en un élément dangereux, dans ce cas la position internationale de la Confédération se trouve, en effet, compromise, bien que par cet article de la constitution fédérale elle ait voulu se mettre à l'abri. La Confédération ne voudra certainement pas assumer la responsabilité des idées, des désirs et des sympathies d'autrui. Mais il s'agit ici de faits positifs que la Confédération, soit le Conseil fédéral, ne pouvait voir avec indifférence. Abordons-les.

La Commission a appris par les actes qu'il existait à Genève une Société de secours mutuels qui était, de temps à autre, présidée par le Consul sarde, en sa qualité de président honoraire. De ses comptes il ressort que la Société était montée sur une grande échelle, qu'elle affectait des subsides considérables à des buts bienfaisants à l'instar des Sociétés de secours suisses dans des villes étrangères, lesquelles reçoivent de temps à autre des subsides d'autres Cantons. Il n'appert point des actes qu'on ait visé à des buts hétérogènes.

Cette Société fut dissoute. Au printemps 1856 se forma la Société de secours dont les faits et gestes donnèrent lieu à des réclamations de la part de la diplomatie française et avec enquêtes et informations ordonnées par le Conseil fédéral. La Commission, en ce qui concerne le recours de l'Etat de Genève, concède que la Société italienne de secours mutuels était, dans un sens, une Société de secours proprement dite. Les mentions faites aux protocoles, les lettres et les comptes relatifs aux subsides demandés et obtenus par des malades, des infirmes, des Italiens venant et s'en retournant dans l'indigence, ne laissent aucun doute qu'à ce point de vue l'on ne peut enlever à cette Société le caractère d'une Société de secours, et la Commission n'a pas omis d'examiner en original les papiers de cette Société, consistant en protocoles et comptes, bons, quittances et lettres. Mais le Conseil d'Etat de Genève en contestant, dans sa lettre du 4 Février 1858 au Conseil fédéral, l'assertion que cette Société revêt un caractère politique et en ne voyant en elle qu'une Société de secours, émet un jugement qui ne peut subsister devant un examen sérieux. La Société n'avait pas seulement le caractère d'une Société close, mais celui d'une Société *exclusive* qui, à raison de certains buts, distinguait entre les personnes qui devaient y obtenir l'accès, lesquelles distinctions ne conviennent pas pour une Société de secours. C'est ainsi que sont exclus les hommes de 50 ans révolus, bien que des personnes d'un âge plus avancé peuvent très-bien être à même de

gagner leur pain et d'alimenter la caisse par des contributions; un tel système d'exclusion n'est ordinairement pas admis dans des Sociétés de cette nature, vu que plus est nombreuse une Société de secours, plus abondent, en général, les subsides pour tous; un tel système est, du reste, en opposition avec le but en général que l'on se propose par les statuts. La Commission s'abstient de tirer des conséquences plus graves de cette fixation d'âge, tout en comprenant fort bien que de cette clause puisse susciter des arrière-pensées!

Ce que nous apprennent les protocoles est plus important, à savoir que les *novices*, au point de vue politique, sont soumis à une espèce d'épreuve, car leur conduite fut l'objet de discussions dans les séances du comité de surveillance, et quelques-uns qui passaient pour ne pas protéger l'unitarisation de l'Italie, furent dénoncés au comité général d'administration comme étant des individus qui ne devaient pas obtenir l'accès. De pareilles discussions n'ont pas seulement eu lieu au sein du comité de surveillance, mais leurs résultats ont été portés à la connaissance du comité d'administration dans des lettres circonstanciées à lui adressées.

(Les débats touchant Gaetano *Molinari* nous en donnent un exemple, en ce sens que l'on *doit* supposer que celui qui n'était pas disposé en faveur de l'émancipation projetée de l'Italie, mais qui, au contraire, gagnait tranquillement son pain, ne pouvait être admis dans la Société.)

Mentionnons aussi l'exclusion d'après les statuts de tous les Italiens faisant partie, à ce qu'il paraît, d'une Société évangélique. Afin de bien apprécier le caractère de la Société, nous parlerons de son grand sceau qui se trouve apposé sur ses livres et ses actes, sceau qui représente l'Italie entière dans sa plus grande étendue d'une manière si parfaite, que la zone suisse dans le Canton du Tessin pénètre jusqu'en Lombardie, comprend la ligne frontière du Nord; du langage hautain contenu dans les discours imprimés, les protocoles et les lettres, langage qui affiche ouvertement l'idée de l'union de toutes les forces italiennes. L'indigence de la Société, au point de vue économique, est à cet égard également remarquable, indigence qui ne lui permettait pas de faire de grands sacrifices pour des secours (c'est ainsi qu'au troisième trimestre de 1857 on n'a touché que fr. 268, tandis que dans le même laps de temps on n'a alloué que fr. 128. 45 à titre de subsides et que le restant est demeuré en caisse), bien que pourtant il semblerait qu'une Société dont le but exclusif doit être de se porter mutuellement secours, était à même de disposer de plus de ressources financières qu'elle n'en a accusé.

Que l'on ne perde pas de vue non plus la circonstance que des hommes considérés, tels qu'un certain comte N. de Venise, s'est refusé à prendre part à la Société, alléguant qu'il n'avait aucune obligation

envers l'émigration italienne; enfin, le fait que les membres de la Société se donnaient réitérativement le nom collectif de „Emigrazione Italiana,“ ce qui est à peu près identique à ce qu'on appelle occuper une position politique.

Ces données générales, desquelles il résulte que la Société en question n'était pas seulement une Société de secours, mais aussi une Société politique, ou du moins une Société qui était exploitée comme telle par les chefs, se confirmèrent à notre grand regret par un fait constaté aux protocoles mêmes.

Le protocole du comité du 9 Octobre 1856 porte textuellement ce qui suit :

„Il 9 Ottobre (1856) il Comitato della Società Italiana apre una sottoscrizione nazionale per fornire dieci milla fucili alla prima provincia italiana che insorgerà contro il comune nemico. Questa lista è diretta ai Francesi che compongono l'emigrazione in Svizzera. Altre due liste furono aperte dallo stesso comitato dirette alla emigrazione italiana stabilita in Svizzera.“

(Sig.) Il Segretario
Cesare Zolfanelli.

Ainsi, ce même comité s'est occupé d'une liste de souscription provoquée par Mazzini en vue de l'acquisition de 10,000 fusils destinés à l'insurrection générale de l'Italie, laquelle était combinée avec celle projetée par les réfugiés français. Deux listes ont circulé parmi les émigrés italiens. La part que le comité lui-même a pris à cette souscription ressort encore mieux du protocole de l'Assemblée générale des membres de la Société, convoquée 3 jours plus tard (le 12 Octobre 1856) à Genève; les sociétaires avaient souvent des difficultés entr'eux. Graziosi, qui avait porté plainte au sujet de plusieurs actes du comité, fut, dans cette séance, sommé d'articuler les faits, sur quoi il accusa le comité, en particulier son président, de la manière ci-après :

„Per avere il Gojorani *firmato e bollato* una lista per la sottoscrizione dei 10,000 fucili, poichè la nostra Società ha uno scopo filantropico e nessuno politico o religioso.“

(Suivent d'autres plaintes peu importantes.)

Le citoyen Gojorani répondit :

„Se la nostra Società non ha altro scopo che la filantropia, io credo di non aver errato in nessuno modo, aprendo una sottoscrizione patriottica che destina 10,000 fucili alla prima provincia italiana, che insorgerà contro il comune nemico. Questa sottoscrizione è pure un' opera filantropica.“

Survinrent des pourparlers et des cris pour mettre fin à cette contestation scandaleuse et pour passer à l'ordre du jour. Le président,

afin de terminer cette discussion imprévue (c'est ainsi que s'exprime le protocole), met aux voix :

„Se debbo o no porsi un velo sulle accuse del Graziosi ?

„L'Assemblea votò in favore del comitato e decise di passar „all' ordine del giorno su questa vertenza.“

Le protocole relié constate dès-lors que le comité a participé à la susdite souscription, que le président du comité et de la Société était d'accord et que l'Assemblée générale a passé à l'ordre du jour sur l'accusation portant que cet acte était contraire aux buts de la Société.

Les pièces démontrent que le Département fédéral de Justice et de Police a pris note de ce fait sous la date du 13 Février dernier, ainsi deux jours avant de rendre son arrêté d'internement et de déléguer les deux Commissaires chargés de l'exécution.

Les actes ne parlent pas, il est vrai, du résultat de cette souscription ; néanmoins la preuve est là qu'elle a été mise en circulation et que la Société n'y est pas restée étrangère. Les extraits susmentionnés du protocole de la Société prouvent à l'évidence ce qu'il en est de l'expression : „*L'émigration italienne*,“ „*l'Emigration française*.“ Les membres de cette émigration paraissent s'être alliés pour soulever les Etats qu'ils avaient en vue.

Cette association fait, par conséquent, l'effet d'une Société qui ne s'occupait pas seulement de faits politiques en général, mais qui avait encore l'intention de prêter son concours à un soulèvement à main armée dans les Etats italiens, un but de nature à compromettre la tranquillité de tous les Etats voisins et en même temps la sûreté extérieure de la Confédération. En faveur de cette appréciation milite l'opinion ci-après qu'on ne saurait complètement repousser, à savoir que des Sociétés qui se livrent à de telles manœuvres avec tant d'ostentation et consignent soigneusement et itérativement au protocole leur essence, sont peut-être moins dangereuses que des individus isolés qui agissent sous toutes les faces dans l'obscurité et se mettent par là, pour ainsi dire, à l'abri de la justice. En présence de la position internationale de la Suisse, la Commission n'estime toutefois pas que de telles circonstances atténuantes puissent être de quelque poids dans l'appréciation de la conduite du Conseil fédéral.

Au vu de l'exposé ci-dessus, il ne doit pas paraître étrange que le Conseil fédéral ne se soit pas borné à interner les personnes intéressées, mais qu'il les ait même éloignées du territoire de la Confédération.

Occupons-nous maintenant des 12 individus à l'égard desquels le recours de l'Etat de Genève ne voudrait pas que l'art. 57 de la constitution fédérale reçoive son application, vu qu'en ce qui les concerne,

il n'existerait pas de faits de nature à justifier l'application des dispositions susmentionnées.

La Commission admet ce qui peut être concédé dans l'intérêt de la vérité.

Plusieurs certificats favorables à ces individus sont joints aux pièces, certificats qui constatent que leur conduite est bonne, qu'ils exercent paisiblement et assidûment leur profession, que plusieurs citoyens considérés, ainsi que d'autres habitants de Genève se sont intéressés pour eux, et qu'ils ne se sont pas mêlés de politique. Chaque citoyen commet un acte d'humanité en délivrant de pareils certificats; en règle générale ils expriment ce que l'auteur du certificat croit savoir d'après la perception de ses sens ou ensuite de communications à lui faites par des personnes dignes de foi. Mais les auteurs de ces certificats ignorent, en général, tout ce que la police, au cas particulier la police de Genève, qui a saisi les papiers de la Société, le Conseil fédéral et les Commissaires qui en ont apprécié la teneur, ont pu apprendre par une enquête minutieuse. C'est ainsi que s'explique la contradiction qui règne entre la manière de voir des particuliers et le résultat des mesures prises par le Conseil fédéral.

La Commission estime, du reste, que lorsqu'il s'agit de prendre de ces mesures de police générale et ce dans l'intérêt de la position internationale de la Suisse, l'on doit moins avoir en vue l'individu que l'ensemble des résultats constatés par l'enquête. Or, ceux-ci prouvent à l'évidence que la Société dont s'agit s'est rendue coupable d'actes que la Confédération, en vertu des principes depuis longtemps consacrés, et conformément aux assurances souvent données aux puissances étrangères, ne peut laisser impunis vis-à-vis d'étrangers qui jouissent du droit d'asile sur son territoire, actes qui exigent que ce droit d'asile, s'il doit encore exister, soit au moins restreint par des mesures protectrices. Les Commissaires et les pièces font ressortir que les susdits individus étaient tous membres de la Société; des noms de ces individus figurent dans les livres de la Société comme ayant payé les contributions annuelles. Si, du reste, la Commission est d'avis que le Conseil fédéral, en prenant les mesures incriminées, ne pouvait établir une échelle minutieuse selon l'individu qui se trouvait frappé, elle doit d'un autre côté faire observer que le Conseil fédéral a ordonné des mesures aussi douces qu'elles pouvaient l'être dans l'occurrence, savoir l'internement dans des Cantons à l'intérieur de la Suisse.

Le Conseil d'Etat de Genève traite, à pages 89 et 90 de son recours imprimé, d'une manière circonstanciée, la question de savoir si le Conseil fédéral était compétent pour se prononcer sur la légalité, soit l'illégalité de la Société italienne en recours, ou si cela ne rentrait pas plutôt dans les attributions de la souveraineté cantonale. Nous estimons que la discussion de cette question est inutile, puisque le

Conseil d'Etat de Genève a dissout cette Société par un arrêté rendu en due forme, conçu comme suit :

„Extrait des registres du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, du 5 Mars 1856.

LE CONSEIL D'ETAT,

sur la demande de MM. les Commissaires fédéraux,

ARRÊTE :

Art. 1. La Société connue sous la dénomination de *Société italienne de secours mutuels* est déclarée dissoute.

Art. 2. Cet acte sera communiqué à qui de droit.

Art. 3. Le Département de Justice et Police est chargé de veiller à l'exécution de cet arrêté.“

(Sceau et signatures.)

En ce qui concerne les interrogatoires que l'on fit bientôt après subir aux individus intéressés, interrogatoires dont parle le Conseil d'Etat, la Commission ne fera ressortir que le point de vue général qui devait diriger le Conseil fédéral dans cette affaire; la valeur que l'on doit attacher à de pareils interrogatoires résulte d'un seul exemple qui n'est pas déplacé ici. Gojorani prétend dans un interrogatoire subi au mois de Mars 1853 devant la police de Genève qu'il était sorti de la Société, il y a déjà 18 mois, tandis que selon le protocole de l'Assemblée générale du 11 Janvier 1857 il fut nommé membre du comité de surveillance; c'est ce même Gojorani qui, 4 mois auparavant, s'était mis à la tête d'une souscription pour l'acquisition de 10,000 fusils.

La Commission croit avoir suffisamment démontré que des motifs relevants existaient pour que la Confédération intervient contre cette Société aux termes de l'art. 57 et qu'il n'existe d'un autre côté aucun motif pour annuler les décisions du Conseil fédéral, autant qu'elles frappent les individus dénommés dans le recours.

Abordons encore, pour faire suite aux faits ci-dessus, la question telle qu'elle est posée par la constitution fédérale, au point de vue de la forme, à savoir si le Conseil fédéral a agi dans sa compétence en rendant ses décisions des 24 Avril et 24 Mai, si, en général, en cas d'opposition de la part d'une autorité cantonale, il est obligé, de porter devant le Tribunal fédéral ou devant l'Assemblée fédérale les mesures requises en vue de l'exécution de l'art. 57 de la constitution fédérale.

Le Conseil d'Etat de Genève invoque à l'appui de sa demande l'art. 74, chiffre 13 et art. 104, lettre c de la constitution fédérale. Il est très-vrai qu'à teneur de cet art. 74, chiffre 13 le Con-

seil fédéral n'est pas autorisé à publier une *loi sur la police des étrangers*, attendu que la promulgation de lois de cette nature rentre exclusivement dans les attributions de l'Assemblée fédérale.

Mais delà il ne s'en *suit pas* :

- a. qu'une loi fédérale sur la police des étrangers *doive* être promulguée, si l'Assemblée fédérale ne trouve pas que la publication d'une telle loi soit nécessaire ou utile ;
- b. que la Confédération doive par conséquent s'abstenir de prendre les mesures nécessaires ou opportunes en vue de sa sûreté extérieure ou intérieure ; car le droit qui lui compète en vertu de l'art. 57 lui est conféré *sans condition*, qu'elle en fasse dans un cas donné, selon son bon vouloir ou en se conformant à des règles légales.

L'on ne saurait induire de la circonstance qu'aucune loi sur la police des étrangers n'a été promulguée ;

- c. que le Conseil fédéral est obligé de croiser les bras et qu'il est tout au plus autorisé à porter les cas à l'encontre desquels un Canton aura formé opposition, devant le Tribunal fédéral ou devant les deux Conseils, car
 1. chaque première autorité exécutive est, conformément à la pratique, le représentant naturel et reconnu comme tel par chacun de l'Etat dont elle relève dans ses rapports avec l'étranger ; le Conseil fédéral est par conséquent le représentant de la Confédération comme Etat fédératif ;
 2. son action n'est point limitée aux cas régis expressément par des lois fédérales ; à cet égard la Commission cite l'introduction de l'art. 90 ainsi conçu :

„Les attributions et les obligations du Conseil fédéral dans „les limites de la présente constitution, sont entr'autres les „suivantes etc. etc. etc.“
 3. le chiffre 8 de ce même article lui impose un devoir important en disant : „Il veille aux intérêts de la Confédération „au dehors, notamment à l'observation de ses rapports inter- „nationaux, et il est, en général, chargé des relations exté- „rieures ;“
 4. des mesures prises en vue de l'éloignement ou de l'interne- ment d'étrangers qui compromettent la sûreté extérieure de la Suisse, rentrent dans les obligations que le dit chiffre 8 de l'art. 90 impose au Conseil fédéral ;
 5. le chiffre 9 du même article de la constitution fédérale a le même sens ;
 6. les mesures prises par la police en général ne permettent

pas les retards qui résulteraient évidemment d'un renvoi aux deux Conseils, puisqu'il faudrait d'abord attendre leurs décisions; un pareil renvoi empêcherait d'atteindre le but que s'est proposé l'art. 57 de la constitution fédérale.

En ce qui concerne le renvoi au Tribunal fédéral, il ne peut, selon la Commission, avoir lieu *que lorsqu'il s'agit de statuer des crimes et des délits contre le droit des gens*. Nous croyons avoir démontré en suffisance dans la notion précédente que l'art. 57 peut recevoir son application dans nombre de cas, quand même le Conseil fédéral n'a pas eu l'occasion d'intervenir à teneur de l'art. 104, lettre c. On méconnaîtrait complètement la notion des rapports antérieurs de la Suisse avec l'étranger, si l'on prétendait que des mesures de police prises par la Confédération contre des étrangers, dont la conduite trouble l'harmonie qui règne entre nous et nos voisins, devraient dépendre d'enquêtes et de jugements du Tribunal fédéral, prévus par l'art. 104, lettre c. Il ne faut pas perdre de vue non plus qu'aucun dispositif de la constitution fédérale, combiné avec l'art. 104, lettre c, ne règle l'application de l'art. 57, de manière que cette application n'est point limitée qu'il y ait lieu à des informations judiciaires ou non.

La Commission n'estime pas que les scrupules émis par le Conseil d'Etat de Genève soient fondés, savoir que le rejet de son recours compromettrait essentiellement les droits de souveraineté cantonale en ce qui touche la police des étrangers. Les Cantons comme le peuple, lorsqu'ils sont représentés dans les deux Conseils, ont tous intérêt à ce qu'à ce point de vue la limite des compétences réciproques soit sauvegardée; mais il est de toute importance que le Conseil fédéral ne soit pas empêché de prendre les mesures prévues par l'art. 57 de la constitution fédérale en vue de la sûreté extérieure de la Confédération.

Espérons qu'on ne se retrouvera pas de sitôt dans le cas de faire l'application de cet article.

La Commission soumet le projet d'arrêté suivant à l'approbation du Conseil des Etats:

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après avoir examiné le recours de l'Etat de Genève, du 22 Juin 1858 contre les arrêtés du Conseil fédéral du 24 Avril et du 24 Mai de l'année courante, touchant l'internement de plusieurs étrangers séjournant à Genève, ainsi que la justification présentée par le Conseil fédéral le 17 Juillet courant, ensuite de l'invitation du Conseil des Etats, et les autres nombreuses pièces qui s'y rapportent;

considérant que les étrangers nommés dans le recours ont fait partie d'une Société dont il est avéré qu'elle s'est livrée, entre autres, à des machinations hostiles envers des Etats voisins;

considérant que par là se justifie suffisamment l'intervention du Conseil fédéral contre les membres de la dite Société;

considérant en outre que les mesures du Conseil fédéral n'étaient nullement empreintes d'un caractère de rigueur inutile, et qu'au contraire il a usé de ménagements envers diverses personnes;

considérant que le Conseil fédéral a, en vertu de l'art. 90 (commencement, chiffre 8 et 9) de la constitution fédérale, le droit, et, suivant les circonstances, le devoir, d'exercer la compétence déléguée à la Confédération par l'art. 47, en ce qui concerne le renvoi d'étrangers, de sa propre autorité et sans le concours supérieur des Conseils législatifs de la Confédération; que l'absence d'une loi fédérale sur la police des étrangers, bien loin d'affaiblir cette compétence, ne fait que la corroborer, et que de plus l'autorisation de renvoyer des étrangers du territoire de la Confédération comprend celle de les interner, en supposant toutefois le libre consentement du Canton où l'internement doit avoir lieu;

considérant enfin que l'éloignement éventuel peut, aux termes de l'art. 57, être décrété d'une manière entièrement indépendante de l'action du Tribunal fédéral, prévue par la constitution fédérale, en matière de crimes et délits contre le droit des gens,

ARRÊTE :

Il ne sera pas donné suite au recours prémentionné de l'Etat de Genève.

La Commission estimant avoir rempli sa mission, vous prie d'agréer l'assurance de sa considération distinguée.

Berne, le 24 Juillet 1858.

Au nom de la Majorité de la Commission*,

Le Rapporteur:

BAUMGARTNER.

* Les membres de la Commission étaient :

- M. *Baumgartner*, ancien landamann, à St. Gall;
- „ *Riggenbach*, conseiller d'Etat, à Liestal;
- „ *Schwerzmann*, secrétaire d'Etat, à Zug;
- „ *Roth*, préfet, à Teufeu, (Appenzell Rh. Ext.);
- „ *Monighetti*, membre du Grand Conseil, à Biasca (Tessin).

RAPPORT de la Majorité de la Commission du Conseil des Etats touchant le recours du Canton de Genève dirigé contre les décisions du Conseil fédéral ordonnant l'expulsion d'étrangers. (Du 24 Juillet 1858.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1858
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.08.1858
Date	
Data	
Seite	363-377
Page	
Pagina	
Ref. No	10 057 745

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.